

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 19 febbraio 2015 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Torremaggiore (FG), trasmessa con prot. n. 1032 del 22 gennaio 2015 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 29 gennaio 2015 prot. 0000422-29/01/2015-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza 9 del 13 febbraio 2015 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 19 febbraio 2015;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Torremaggiore chiede alla Sezione un parere in merito all'interpretazione dell'art. 1, comma 424, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità per il 2015), il quale testualmente dispone che le regioni e gli enti locali, per gli anni 2015 e 2016, destinano le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa, all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorso pubblico collocati nelle proprie graduatorie vigenti o approvate entro la data di entrata in vigore della legge di stabilità, ovvero alla ricollocazione nei ruoli delle unità soprannumerarie destinatarie dei processi di mobilità. Esclusivamente per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità, le regioni e gli

enti locali destinano, altresì, la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. E' prevista, infine, la sanzione della nullità per eventuali assunzioni poste in essere in violazione di quanto disposto dal comma in esame.

Il Sindaco, dopo aver premesso che, nell'anno 2013, è stata prevista l'assunzione di cinque unità di personale a tempo indeterminato e che, dopo aver attivato senza esito le procedure di mobilità ex art 30 d. lgs 165/01, sono stati approvati e pubblicati i bandi di concorso, formula i seguenti quesiti:

- 1) se sia possibile proseguire e concludere le procedure concorsuali avviate, atteso che le risorse per tali assunzioni afferiscono e sono state destinate a tali finalità nel 2013;
- 2) se l'art 1, comma 424, della legge 190/2014 escluda per gli anni 2015 e 2016 il ricorso a mobilità provenienti da amministrazioni diverse dalla provincia.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del comune di Torremaggiore, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi

dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

Per consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il primo quesito posto dal comune di Torremaggiore si presenta inammissibile, afferendo ad atti già adottati dall'amministrazione, poiché le procedure concorsuali finalizzate alle assunzioni delle cinque unità di personale sono già state avviate con la pubblicazione dei bandi. L'esame della richiesta, pertanto, si tradurrebbe inevitabilmente in un giudizio sulla legittimità di atti amministrativi già adottati, con conseguente rischio di sconfinamento nel perimetro di giurisdizione riservato al Giudice amministrativo. Per tali ragioni, il primo quesito è inammissibile.

Per contro, il secondo quesito proposto dal comune istante è ammissibile sul piano oggettivo, in quanto inerente all'interpretazione di disposizioni dettate in materia di contenimento e di razionalizzazione della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Tuttavia, l'esame deve essere circoscritto agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo rimessa alla discrezionalità dell'ente qualunque scelta concreta scaturente dall'applicazione della disciplina in esame.

Passando al merito della richiesta, il Sindaco chiede se la disciplina contenuta nell'art. 1, comma 424, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) escluda, per gli anni 2014 e 2015, il ricorso a mobilità provenienti da amministrazioni diverse dalla provincia.

La disposizione si colloca nell'ambito di un articolato normativo (commi da 421 a 427 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190: disciplina già esaminata, sia pure per aspetti differenti da quello attuale, da questa Sezione con deliberazione n. 51/PAR/2015), volto alla rimodulazione organizzativa delle province e delle città metropolitane (i c.d. enti di area vasta interessati dal

processo riordino delle funzioni di cui alla legge 7 aprile 2014 n. 56) attraverso una rideterminazione delle dotazioni organiche e la ricollocazione, mediante mobilità, del personale risultato in soprannumero.

Al riassorbimento del personale in mobilità sono destinate le previsioni dei commi 424 e 425 dell'art 1, la cui attuazione concreta deve conformarsi al criterio di priorità espressamente sancito nel comma 423, a mente del quale *"il personale destinatario delle procedure di mobilità è prioritariamente ricollocato secondo le previsioni di cui al comma 424 e in via subordinata con le modalità di cui al comma 425"*.

Mentre il comma 425 si occupa della ricollocazione del personale degli enti di area vasta presso le amministrazioni statali, il comma 424 disciplina la ricollocazione presso regioni ed enti locali, rimodulando e limitando le facoltà assunzionali dei suddetti enti al fine di raggiungere l'obiettivo del completo riassorbimento del personale che risulterà in soprannumero a seguito della rideterminazione dei fabbisogni delle province.

Più precisamente, il comma 424 dell'articolo 1 l. 190/2014, al fine di conseguire l'obiettivo sopra indicato, introduce un duplice vincolo all'utilizzo delle risorse in materia di personale: a) per gli anni 2015 e 2016 le risorse per le assunzioni a tempo indeterminato, nelle percentuali stabilite dalla normativa vigente (art 3 comma 5 e ss d.l. 90/2014: si richiamano le osservazioni espresse sul punto da questa Sezione con deliberazione n. 135/PAR/2014), sono destinate all'immissione nei ruoli dei vincitori di concorsi collocati in graduatorie vigenti o approvate alla data di entrata in vigore della legge (1 gennaio 2015: cfr. comma 735) ed alla ricollocazione nei propri ruoli delle unità soprannumerarie destinarie dei processi di mobilità; b) la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015 può essere destinata esclusivamente alla finalità di ricollocazione del personale in mobilità.

In merito alle concrete modalità di applicazione del dettato normativo, si rinvia alle precisazioni contenute nella circolare del Ministro per la semplificazione e del Ministro per gli affari regionali n. 1 del 2015, recante *"Linee guida in materia di attuazione delle disposizioni in materia di personale e di altri profili connessi al riordino delle funzioni delle province e delle città metropolitane. Articolo 1, commi da 418 a 430, della legge 23 dicembre 2014, n. 190"*, ove si osserva, peraltro, che *"In sostanza il legislatore vincola gli enti a destinare il 100% del turnover alla mobilità del personale degli enti di area vasta, salvaguardando l'assunzione dei vincitori esclusivamente a valere sulle facoltà ordinarie di assunzione"*.

Alla luce di quanto sopra risulta chiaro come la *ratio* della disciplina sia quella di garantire il massimo riassorbimento del personale dichiarato in soprannumero. La finalità suddetta viene ulteriormente rafforzata attraverso l'introduzione di una deroga e di una sanzione: da un lato, infatti, le spese per il personale ricollocato sono escluse dal computo al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'art 1 l. 27 dicembre 2006 n. 296, e, dall'altro lato, le assunzioni eventualmente disposte in violazione del comma 424 sono colpite dalla sanzione massima della nullità, risultando *tamquam non esset*.

Stante il quadro normativo appena tratteggiato, la mobilità da amministrazioni diverse dalla provincia, se pure non espressamente esclusa dalla disciplina sopra richiamata, non appare concretamente praticabile laddove il ricorso a siffatto istituto si ponga in contrasto con la finalità di riassorbimento dei lavoratori provinciali cui si ispira l'intera disciplina sopra richiamata.

Per tali motivi, il ricorso a mobilità da enti diversi dalla provincia risulta ammissibile soltanto in via del tutto residuale, allorché si sia proceduto ad adempiere agli obblighi sanciti dall'art 1, comma 424, della legge 190/2014.

In questo senso si è espressa anche la già citata circolare n. 1/2015 ove si osserva che *"Secondo i criteri di mobilità definiti con le modalità sopra illustrate, qualora l'osservatorio nazionale rilevi che il bacino del personale da ricollocare è completamente riassorbito, vengono adottati appositi atti per ripristinare le ordinarie facoltà di assunzione alle amministrazioni interessate"*.

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia:

- dichiara l'inammissibilità della richiesta formulata dal Sindaco del comune di Torremaggiore limitatamente al quesito n. 1) della parte in fatto;

-rende il parere nei termini sopra indicati con riferimento al quesito n. 2) della parte in fatto.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del comune di Torremaggiore (FG)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 19 febbraio 2015.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 19/02/2015

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo